

第4章 欧州建設・拡大の社会的次元

——社会的欧州をめぐる動向——

堀林 巧

はじめに——本章の課題

周知のように、第2次世界大戦終了以後の欧州建設は(旧西側欧州に即していえば)、独仏不戦という「政治的次元」に関わる意志を起点としながら、経済統合という「経済的次元」を中心に進められてきた。すなわち、「部門統合」(石炭鉄鋼共同体＝ECSC)から「関税同盟」,「域内市場完成」,「経済通貨統合」とステップを踏みつつ(欧州経済共同体＝EEC, 欧州共同体＝EC, 経済通貨同盟＝EMU)経済統合の「深化」が図られてきた。

他方で、経済統合深化につれて欧州建設の政治的次元においても前進がみられ、1993年のマーストリヒト(欧州連合)条約発効とともに「共通外交・安全保障政策」および「司法・内務協力」という連合協力制度を含む経済的・政治的共同体としての「欧州連合」(EU)が発足した。さらに、1989年の共産主義崩壊と「東西冷戦終結宣言」(「マルタ宣言」同年12月)以後約15年を経た2004年5月、従来旧西側欧州に限定されていた経済的・政治的共同体(EU)は旧共産主義中東欧8カ国を含む25カ国にまで「拡大」した。

本章が取り扱う欧州建設の「社会的次元」についていえば、(旧西側諸国では)主として各加盟国における福祉国家(ないしは社会国家)建設として進行したが、欧州(EEC, EC)レベルの社会政策形成・拡充の試みも展開された。それは、「社会的欧州」を建設する試み、非欧州地域とは異なる「欧州社会モデル」模索の試みであった。

ところで、1990年代末から現在は、欧州建設・拡大をめぐり急展開があった時期である。1999年、(非現金分野で)単一通貨ユーロが導入されEMUがスタートするとともに、東方拡大に向けた交渉が本格化する。2000年、

フィッシャー外相(ドイツ)の「欧州連邦」構想を受け、シラク大統領(フランス)が「欧州憲法」作成を提起する。2001年末、ラーケン欧州(首脳)理事会を経て欧州憲法作成過程がスタートする。2002年1月にユーロ紙幣・硬貨の流通が始まり、同年末までにEUと中東欧8カ国の加盟交渉が終了する。2003年の加盟条約調印を経て、2004年5月、EU東方拡大(第5次拡大)が実現した。そして、同年10月にEU25カ国代表が「欧州憲法条約」に調印した。

以上のような統合深化と拡大を遂げてきた欧州に2005年初夏衝撃が走った。5月末から6月初めにかけて欧州憲法条約批准の是非を問う国民投票で、フランス、オランダの有権者が「否」の意思を表明したのである。両国の国民投票の結果を受け欧州憲法条約の批准プロセスは凍結されるに至った。フランスの労働法学者、シュピオはフランス国民投票結果(「ノン」)の背景として、欧州憲法条約起草プロセスにおける民主主義欠如、近年の欧州(EU)で顕著となっている「競争」を「連帯」に優先させる傾向、そうした傾向に対する憲法条約における歯止めの欠如、などを挙げている(シュピオ 2005)。また、東方拡大が「富める国」と「貧しい国」の間の「連帯の大規模な実験室」、「グローバル化という文脈に見合った社会的・国際的モデル」構築の歴史的機会であるにもかかわらず「この機会が失われた」ことにも言及している(シュピオ 2005: 170)。すなわち、シュピオは(筆者＝堀林の読解によれば)「民主主義の赤字」に加えて「社会的欧州の不足」がフランス国民投票結果の背景にあったことを示唆しているのである。

欧州建設の社会的次元の推移と中東欧諸国の体制転換およびEU東方拡大の社会的次元(・側面)を検討しつつ、社会的欧州をめぐる現在の問題状況を明らかにするのが本章の課題である。まず、欧州建設の社会的次元、すなわち欧州社会政策の歴史と現状を分析する。次いで、1989年政治転換以後の中東欧社会政策および労働・社会生活動向を検討する。さらに、東方拡大に至るプロセスにおけるEUと中東欧の関係を考察する。最後に、欧州憲法条約にも言及しながら社会的欧州の将来を展望したい。

1 欧州建設の社会的次元：欧州社会政策の歴史と現状

上記のシュピオによれば「ヨーロッパは、国境を越える『経済的なもの』と、純粋に国内問題である『社会的なもの』の対立というレトリック」(シュピオ 2005: 169 - 70)を現在も維持している。すなわち、欧州建設において経済統合は重視されてきたが、社会政策は各国の管轄に属するものとされ、国境を越えた欧州の「社会的連帯」は遅れているというのが、欧州建設の社会的次元についてのシュピオの評価である。

ティラー・グッビイは、欧州建設は「開かれた競争的な市場」実現という「リベラルなアジェンダ」から出発し、それと両立する社会政策を重視してきたとみている。すなわち、「女性と青年の労働市場への統合」のような「リベラルなアジェンダ」と両立する(市場親和的)社会政策において欧州は積極的であったものの、自由な市場と対立する可能性のある(団結権、ストライキ権、ロック・アウト権など)領域における共同体レベル(EC・EU)の関与は弱かったとしている(Taylor-Gooby 2004)。そして、ティラー・グッビイは、自由市場が経済成長を通じて労使双方に利益をもたらすがゆえに国家介入をできる限り抑制すべしとするシュンペーターの考えと、人間的目的を追求するため自由市場を社会的・文化的諸制度に「埋め込む」べきであるとするボランニーの考えを対置し、次のように述べている。

「EUの政策は、市場の自由が経済的成功にとって不可欠であるというシュンペーターの考えを受け入れている。しかし、福祉目的が市場と対立しない限りにおいて社会的アジェンダも許容している…(現在EUには——堀林)リベラリズムに向かう圧力とともに介入主義的役割強化に向かう圧力も存在する。将来において、そのバランスがどうなるかは明白ではない。手短に言えば、社会的リスクに対する欧州のアプローチはボランニーというよりはシュンペーター的であるが、それは最後の言葉でないかもしれない」(Taylor-Gooby 2004: 15)。

以上のように、ティラー・グッビイは欧州建設における社会的次元の「副次的性格」を指摘しつつも、将来における社会的次元強化の可能性も視野に

入れている。戦後の欧州建設において経済的次元が優先され社会的次元は（主として）国内問題（福祉国家）に属するものとみなされる傾向にあったのはシュピオが述べるとおりであるが、ティラー・グッビイが述べているように、副次的ではあれ社会的欧州に向けた模索があったことも他面の事実である。以下では、EEC創設から現在までの欧州（共同体レベルの）社会政策の歴史を簡潔に整理したうえで、共通社会政策の現在の傾向を明らかにしてみたい。

（1） EEC創設から1970年代末まで：経済統合優先，1970年代に欧州社会政策も前進

ローマ条約（1957年調印，58年発効）により発足したEEC（欧州経済共同体。加盟国は，ドイツ，フランス，イタリア，ベルギー，オランダ，ルクセンブルクの6カ国）の中心目標は「市場統合」にあった。すなわち，EECは「財，労働力，資本，サービスの自由移動」（「四つの自由」）を重視した。そして，「域内労働力移動の障害除去」をめざす観点から，労働者が域内で雇用される権利，自由に移動する権利，居住・滞在する権利の保障と，労働移民およびその扶養者の社会保障受給権の連続性を保障するよう（年金拠出期間通算など）加盟国社会保障制度の「整合化」を図ることが共同体（EEC）レベルの社会政策の主軸となった。

ローマ条約には加盟国の「労働者の生活および労働条件の向上と均等化」に関する条項も含まれていた（第117条）。しかし，それは「共同市場の運営」を通じて達成されると想定されていた。つまり，社会的次元における進歩は経済的次元（市場統合）から派生すると想定されていたのである（岡 1999：202）。

1960年代を通じて，欧州（EEC・EC）共通社会政策の一層の法的整備に向けた試みは乏しかった。他方で，1970年代初頭まで欧州経済は好調であり，各加盟国レベルにおいては福祉（福祉国家）が拡充された。また，関税同盟実現と時を同じくして1968年に開始されたEC共通農業政策（CAP）は社会政策上の意義を持つものであった。それは，穀物，乳製品，食肉などの域内共通支

持価格を設けることにより域内農家所得を保障するものであったからである（なお、1967年に欧州経済共同体＝EEC，欧州石炭鉄鋼共同体＝ECSC，欧州原子力共同体＝EURATOMの3共同体の機関が一本化され，それ以後欧州共同体＝ECの機関として運営されることになった）。

前述したように，欧州建設は経済統合（市場統合）優先で始まったが，1972年のパリ首脳会議はECが「人間の顔」を持つべきであると強調し，その主旨を踏まえて1974年の閣僚理事会は「完全かつ良質の雇用の達成」，「ECの経済的社会的意思決定における経営と労働の関与および企業生活への労働者の関与」を実現することなどを目標に掲げる「社会行動計画」を採択した。また，1970年代のEC社会政策においてはジェンダー平等推進が重視された。すなわち，1970年代後半には，雇用，賃金，社会保障などの領域におけるジェンダー平等原則実現を促す一連のEC指令が理事会で採択された（岡 1999：194）。また，健康と安全に関する指令も制定され始めた。ブランパンは，1974年から1980年までを欧州（EC）「労働法の黄金時代」であったと述べている（ブランパン 2003：140）。

さらに，「欧州社会基金」（ESF。1971年発足）に加え，1975年にはEC地域（構造）政策実施に向けて「欧州地域開発基金」（ERDF）が設けられた。両基金は雇用維持・創出，それに必要な生産並びにインフラストラクチャー投資などに用いられ，欧州（EC）社会政策の機能も果たすものでもあった。両基金に共通農業政策と関連する「農業指導保証基金」（FEORG）を加えたものが「構造基金」と呼ばれるのは周知のところである。なお，1970年代にはEC第1次拡大が実現し（イギリス，アイルランド，デンマークが加盟。1973年），EC加盟国は6カ国から9カ国に増加した。1970年代の欧州建設においては（1979年の欧州通貨制度＝EMS導入を除き）経済統合深化面で大きな成果はなかったが，社会的次元（欧州社会政策）において一定の前進があったといえる。また，「欧州政治協力」（EPC）開始，欧州議会議員選出における直接選挙導入など，1970年代には政治統合面での前進もみられた。

(2) 1980～1993年：新自由主義と社会的欧州の対抗

1980年代前半、イギリスのサッチャー主義(新自由主義)によりEC社会政策の一層の発展が妨げられた。例えば、「パートタイム労働指令案」、「有期・派遣労働に関する指令案」など労働法関連指令案は、イギリスによる反対のため閣僚理事会において承認が得られなかった(ブランパン 2003:142)。

1985年のミラノ欧州理事会において「域内市場白書」が採択された。それは非関税障壁撤廃などを通じて1992年末までに域内「単一市場」(財、労働力、資本、サービスの自由移動)を完成させるという目標と、その達成方法を定めたものである。さらに、単一市場実現に向けて「単一欧州議定書」(ローマ条約改正)が1985年末の欧州理事会で採択された。これで経済統合深化の機運が高まることになった。

ところで、星野は「今日大陸欧州諸国が直面している状況」(伝統的な欧州の社会モデルの侵食)を「域内市場統合プロジェクトを経て、EMUの創設ならびに1990年代の新自由主義が支配的潮流を形成するに至った世界経済の文脈で、最終的に選択された政策レジームの帰結」であると捉え(星野 2003: 83)、欧州(経済・社会)政策の画期的転換点をミッテラン社会党政権(フランス)が「ケインズ主義」から「マネタリスト」的デフインフレ政策に切り替えた1983年に求めている(星野 2003: 91 - 2)。

ミッテラン政権の政策転換以後の1985年に欧州委員長に就任したフランス社会党員、ドロールがフランス経済再建を欧州単一市場実現に求め、EMU(経済通貨同盟)創設をリードしたこと、そして「域内市場統合プロジェクト」(単一市場創設プロジェクト)やEMUが「新自由主義」に親和的であったことは事実である。しかし、ドロール委員長が単一欧州議定書調印から(EMUの基本的構造を定めた)マーストリヒト条約(1992年調印、1993年発効)に至る期間、欧州建設の社会的次元を重視し、社会的欧州実現に向けて尽力したのも他面の事実である(ドロールの委員長退任は1995年)。

単一欧州議定書における社会政策強化の側面についていえば、EC条約法に、①労働者の健康や安全のための労働環境改善事項について理事会が特定多数決をもって指令を決定できるという規定(第118a条)、②(欧州委員会が)

ECレベルの社会的(労使)対話を促進するという規定(第118b条)が新たに設けられたことが重要である。それらは、欧州社会政策の法的根拠を強化するものであった。さらに、EC条約法に③構造基金を用いた地域(構造)政策が加盟国の「経済的・社会的結束」を促すECの政策であることを明確にする規定も設けられた(第130a条から130e条。単一欧州議定書の社会政策面の意義については、コリア 2004: 152-3)。そして、それは1980年代のEC加盟諸国(南欧3カ国)とアイルランドの「社会経済的キャッチ・アップ」を促す役割を果たした(1981年の第2次拡大でギリシア、1986年の第3次拡大でスペイン、ポルトガルがECに加盟し、ECは9カ国から12カ国に拡大した)。

単一欧州議定書によるEC社会政策の法的根拠強化に次いで、1989年末の欧州理事会は「社会憲章」(「労働者の基本的社会的権利に関する共同体憲章」)を採択し、その実現に向けた「行動計画」を発表した。社会憲章は労働者の「基本的社会権」を列挙したが、その実施主体として(多くの場合)加盟国を想定していた。他方で、行動計画は加盟各国の社会保護における目的の統合を求めた。すなわち、1989年末の欧州理事会はEC(共同体)が取り扱う事項は加盟各国が独自で行うよりも共同体で取り組む方が効果的な事項に限定されるという従来からの「補完性原理」を再確認しつつ、加盟各国の社会保護制度の目的を統合するという方針を示したのである。イギリスは社会憲章採択に加わらなかった。新自由主義者、サッチャー首相(保守党)がドロール委員長の社会的欧州に反対であったためである。イギリスの姿勢はマーストリヒト欧州理事会(1991年末)でも再現された。

東欧共産主義崩壊、冷戦終結、ドイツ統一など欧州激変を受けて開催されたマーストリヒト欧州理事会(1991年12月)は、通貨統合への道を定め、欧州共通外交・安全保障政策導入、「欧州市民権」確立など、欧州(経済・政治)統合深化を図ることで合意した(その合意に基づくマーストリヒト条約=欧州連合条約は1992年2月に調印され、1993年11月に発効した。それとともに欧州連合=EUが発足した。従来のECはEUの第1の柱を構成した。第2の柱は共通外交・安全保障政策、第3の柱は司法・内務協力である)。同理事会でマーストリヒト条約に社会政策拡充を盛り込む試みがあったが、社会憲章制

定時と同じくイギリスが反対したため、イギリスを除く11カ国で(マーストリヒト条約の付属文書として)「社会政策に関する議定書」が採択された。

「社会政策に関する議定書」は、理事会における多数決で決定可能な事項を増加させた。すなわち、同議定書により「労働者の健康と安全」のほか、「労働条件全般」、「男女機会均等」、「障害者の労働参加」、「労働者の情報と協議」に関わる事項に関しても、理事会の特定多数決による決定が可能になったのである。他方で、社会保護(社会保障)の領域に属する事項については全会一致が必要という従来の原則が維持された。

また、「社会政策に関する議定書」は、欧州(共同体)レベルで労使合意に至った事項について、それを理事会が法規として定めるという手続きを明示し、社会的(労使)対話の意義を高めた。その適用第1号が「育児休暇に関わる理事会指令」であった。すなわち、1995年に締結された(育児休暇に関わる)労働協約に基づき、閣僚理事会が1996年に当指令を採択したのである。社会的対話に関してさらに注目されるのは、1994年にEU域内多国籍企業における労使間「情報提供と協議」の場として「欧州労使協議会」(European Works Council, EWC)設立が義務づけられたことである(さらに、「情報提供と協議」に関しては、2002年に「ECの被用者に対する情報提供および協議のための枠組み指令」も採択されている。その際、「情報提供と協議」の対象項目には「労働組織や雇用契約関係に顕著な変化をもたらすような決定」など重要項目も含まれている)。

(3) ドロール白書からアムステルダム条約を経て現在まで：雇用重視、調整のオープン・メソッド、生産主義的アプローチ

1990年代初め欧州経済は低迷した。1994年に回復が始まったもののEU経済の本格的回復は1998年まで持ち越された。EUの平均失業率は1996年には10.8%に達し、貧困と「社会的排除」の問題が深刻化した。そうした状況を背景にして、雇用改善と社会的排除に対する闘いが欧州社会政策の中心課題となった。1993年に欧州委員会は「欧州社会政策の選択」(グリーン・ペーパー)を刊行、次いで同年末欧州理事会は「成長、競争力、雇用：21世紀に向けて

の挑戦」と題した「白書」(いわゆるドロール白書)を採択するとともに、失業と闘うことをめざす「行動計画」を採択した。この一連の流れのなかで「競争力」、「労働市場の弾力性」、「失業と闘うための教育訓練制度」(積極的労働市場政策)などを重視する現在のEU社会政策に連なる傾向が鮮明になった。

1997年に調印されたアムステルダム条約は、労働党政権誕生によるイギリスの姿勢転換を受けて、マーストリヒト条約の付属文書「社会政策に関する議定書」を条約本体に組み込むことにより(共同体)共通社会政策の法的基礎を強化した。また、他方でグリーン・ペーパー、ドロール白書以後の流れを継承し「雇用」に関して特別の章を設けた(第8章第125条～130条)。そして、共同体レベルの雇用政策を実施する方法として「調整のオープン・メソッド」(Open Method of Coordination)を新たに規定した(第128条)。それは、共同体は加盟国に特定の雇用政策を強制しないものの、考慮すべき指針を示し、加盟国は指針に基づく行動計画と実績を欧州理事会の場で説明するという政策調整方式である(平島 2004: 107)。現在、この「ソフト」な政策調整方式が雇用のほか「社会的包摂」の領域でも適用されている。

アムステルダム条約(調印)以降、現在に至るまで雇用改善が欧州社会政策の中心となっている。1997年末のルクセンブルク欧州理事会以後「欧州雇用戦略」が始まり、そこでは①就業能力(employability)、②企業家精神、③適応能力、④男女機会均等、が重視されている。2000年のリスボン欧州理事会では「より多くの、より良き雇用を伴う持続的成長、それを可能にする世界で最も競争的でダイナミックな知識基盤経済」をめざすとの「宣言」がなされ、就業率の61%(当時)から70%への引上げなど、数値目標(達成期限は2010年)が設けられた(欧州雇用戦略については、濱口 2004: 174 - 83)。

雇用促進を通じた社会保護に政策上の力点が置かれている。例えば、1997年のルクセンブルク欧州理事会では、青年失業者・長期失業者(失業手当受給者)に対する積極的労働市場政策(生産主義的アプローチ)の必要性が強調された。それ以降、加盟国には若年失業者については失業後6カ月以内、成人失業者については失業後1年以内に職業訓練・再訓練など就業能力向上措置を個別職業指導・カウンセリングを伴って提供するなど具体的施策をとる

ことが求められている。

(4) 欧州社会政策の到達点と限界および現在の特質

戦後欧州社会政策の到達点をどのように捉えるべきであろうか。コリアは、共同体社会政策の歴史を欧州労働法と社会法の「輪郭」の緩やかな形成過程とみるが、現在までのところ社会的欧州の構造はまだ不十分であるとしている。すなわち、「賃金に対する権利」、「結社の権利」、「ストライキの権利」、「ロック・アウトの権利」など重要事項が共同体所管事項になっていないことから、欧州レベルの真の労働法や社会法はまだ存在しないと指摘している。他方で、1990年代の欧州諸国の社会政策については、福祉国家削減傾向があったが、北欧諸国において社会的(労使)交渉が再開されるなど肯定的要素もあったとしている(コリア 2004: 163 - 5)。なお、1995年の第4次拡大でスウェーデン、フィンランド、オーストリアの3カ国が加盟し、EUは12カ国から15カ国に拡大した)。

コリアは欧州社会政策のこれまでの実績を全体としては肯定的に評価し、「真の『社会的ヨーロッパ』がいまだ存在しないことは明白であるにしても、固有の特徴を持った『ヨーロッパ社会空間』はすでに存在しており、それはたとえばアメリカないし日本のモデルから明白に区別された特殊な『ヨーロッパ社会モデル』について語ることを可能にしている」と述べている(コリア 2004: 169)。

ブランパンの評価はコリアよりも厳しい。彼は前述したテラー・グッビィと同様に、欧州建設の優先課題は経済通貨統合であり「『社会的構想』はEUの目的に関する限り、二次的なものにすぎない」と述べている(ブランパン 2003: 664)。それは、第1に(コリアが指摘しているように)社会的に核心的な問題、すなわち、賃金に関する権利、団結権、ストライキ権、ロック・アウト権などが共同体の権限から除外されているからである。第2に、「社会保障や労働者の社会保護」、「雇用保障」、「共同決定を含む利益の代表行為と集团的防衛」などの問題は閣僚理事会の全会一致を必要としているからである(補完性原理。ブランパン 2003: 664 - 5)。

そして、ブランパンは市場統合や通貨統合など経済統合と社会的欧州の「非対称性」が「社会的ダンピング」をもたらすと警告している。「経済通貨ヨーロッパと、なお主として国内レベルであるソーシャル・ヨーロッパの間には非対称性がある。社会的なカウンターバランスなしに自由市場で労働コストの競争をすれば、ソーシャル・ダンピングと労働条件の低下を招くことになる」(ブランパン 2003:226)。それは、中東欧諸国を含む「拡大EU」が直面している問題との関わりで重要な指摘である。コリアとブランパンの見解は、社会的欧州が未完であるとする点で一致している。その点に関しては筆者(堀林)の評価も同様である。

ところで、欧州社会政策の現状評価と関わって重要なのは、1990年代以降の域内市場完成や通貨統合に至る期間に欧州社会政策傾向が変化したかどうかという論点である。濱口は1980年代にECは社会的欧州の路線を追求したが、新自由主義の挑戦に応え、1993～94年(前述したグリーン・ペーパーおよびドロール白書刊行の時期)以後「路線修正」したとみている。そして、それ以後の欧州(共同体)社会政策について「アングロ・アメリカン・モデルに追随しようとするのでもなく、ヨーロッパ社会の伝統をきちんと踏まえながら、それこそヨーロッパ独自の『第三の道』を構築しようとしている」と特徴づけている(濱口 2003:27)。

小川は、ドロール欧州委員長と連携しつつ「雇用」をEUのアジェンダに押し上げたのは「欧州社会民主主義」ネット・ワークであったとしている(小川 2005:61-2)。他方で、「ユーロ・ケインズ主義」の要素が薄れてゆき、2000年のリスボン欧州理事会の時点までに共同体の雇用(社会)政策の主流は「ブレア主義的」(「第3の道」)になっていたと述べている。引用すれば次の通りである。「『ユーロ・ケインズ主義』の要素はうすれていった。リスボン特別首脳理事会が『世界で最も競争的でダイナミックな知識基盤経済』の目標を打ち出した時、代わりにそこでは、個人のエンプロイヤビリティを強化しようとする、ブレア主義的なサプライサイド・アプローチが主流となったのである」(小川 2005:63)。

さらに、小川は積極的労働市場政策を重視する現行の欧州雇用政策が、社

会権重視の「北欧型」なのか米国型「ワークフェア」なのか、必ずしも判然としているわけではないと指摘している(小川 2005:66)。この論点に関して、シャボンとオゼビは、米国のワークフェアが失業や貧困を個人責任に帰し、失業手当・社会扶助受給者を「フリー・ライダー」と見なしたうえで罰則として彼らに労働を課す傾向にあるのに対して、欧州の大半の諸国における「社会的活性化措置(social activation measures)」の精神は、失業者や貧困者の社会的排除に反対し、彼らを「労働市場に再統合」すること、そしてそれを通じて個人と社会が分有する責任を果たすという点、換言すれば「連帯」にあるとしながらも、他方で社会的活性化措置が欧州でも「財政合理化」(社会扶助予算削減)と結びつけて論じられる傾向があると指摘し、そうした傾向に対する危惧を表明している(Chapon and Euzéby 2002:48)。

上述したように、欧州では域内市場完成やEMU創設過程においても、社会政策の法的基盤強化や雇用・社会的包摂領域における調整のオープン・メソッド適用などを通じて社会的欧州の試みが継続されてきたということができる。他方で、域内市場完成とEMU創設など経済統合深化、とりわけEMUが各国のケインズ主義的財政金融政策・福祉国家拡充に制約を課すとともに、欧州社会政策の「市場親和的」傾向を強めてきたのも事実である。そうした社会的欧州をめぐる問題状況は、東方拡大に至るEUの対中東欧アプローチや欧州憲法条約にも反映されている。これらの論点について検討する前に共産主義崩壊以後の中東欧社会政策と労働・社会生活動向をみてみたい。

2 体制転換の社会的側面：ポスト共産主義中東欧の福祉レジームと労働・社会生活動向

欧州の西側(EU)において域内市場完成、経済通貨同盟創設など経済統合が急速に進展した1990年代以降、東側においては「共産主義」から「資本主義」への「体制転換」が進行した。そこでは、政治・経済システムのみならず福祉レジームも変容を遂げた。他方で、1990年代以降は旧東側欧州諸国がEU加盟をめざした時代でもあった。そして、2004年5月のEU東方拡大(EU第5次拡大)で、旧東側欧州諸国のうち8カ国(ポーランド、ハンガリー、チェコ、

スロヴァキア、スロヴェニアの中欧5カ国とリトアニア、ラトヴィア、エストニアのバルト3国)のEU加盟が実現し、2007年にはルーマニア、ブルガリアの加盟が予定されるに至っている(なお、2004年5月には中東欧8カ国のほか、マルタ、南キプロスがEUに加盟し、EUは25カ国に拡大した。以下では、2004年5月にEUに加盟した旧東側8カ国にルーマニア、ブルガリアを含めた諸国をさして「中東欧」という術語を使用する。また、「中欧」については上で示した5カ国をさすものとする)。

ところで、2005年5月の欧州憲法条約批准の是非を問う国民投票の際、社会的ダンピングと関わる「扇動的報道」(象徴的には「ポーランドの鉛管工」が入国し、安価なサービスを提供し、フランス人から雇用を奪うといった報道)が話題となったことに示されるように、EU東方拡大に絡む重要論点として旧加盟国と中東欧諸国の間の(賃金、労働条件、社会サービス等における)「社会格差」の問題がある。

一般的には「社会格差」と「経済格差」には強い関連があり、したがって社会格差是正のためには中東欧諸国の(EU)旧加盟諸国に対する「経済的キャッチ・アップ」が必要であるといえる(ちなみに、2004年にEUに加盟した10カ国の1人当たりGDPの旧加盟15カ国に対する比率は約44%である。Hidenreich 2003: 314)。他方で、域内社会格差と関わる次の二つの論点を検討することもある必要である。一つは、共産主義崩壊以後の中東欧諸国における社会政策傾向であり、もう一つはEU(旧加盟諸国)の対中東欧政策スタンスである。もし、ポスト共産主義諸国が国民の労働・社会生活条件改善に向けた社会政策をとり、他方でEU(旧加盟諸国)がそれを支援するなら社会格差はより速やかに縮小し、東西諸国の社会的連帯は強化され、社会的欧州に向かう傾向が強まるであろう。しかし、逆の場合には「拡大EU」において「社会的欧州」ではなく「社会的ダンピング」、すなわち「底に向かう競争」が強まるであろう。

上記の論点と関わって、以下では共産主義崩壊以後の中東欧諸国の社会政策・福祉レジームにみられる傾向と労働・社会生活動向を検討する。EU(旧加盟諸国)の中東欧に対するスタンスについては、その後に考察する。

(1) 共産主義福祉レジームの特質

筆者(堀林)は既に発表した諸論文において、共産主義福祉レジームの特質を規定したうえで、1989年政治転換以後の社会政策の展開と福祉レジーム再編の契機と態様について主に中欧を対象にして分析し、ポスト共産主義福祉レジームの現況に関する評価を示している(堀林 2001; Horibayashi 2003)。旧ソ連・東欧の共産主義福祉レジーム(システム)についての筆者の捉え方は、以下のようである。

小森田は、共産主義時代のポーランドの福祉システムを、「完全雇用」、「雇用に基づく所得保障」、「国家が提供する医療・教育分野の無償サービス」、「事業所社会給付(国有企業保障)」などの基本的構成要素からなる「労働を起点とする国家的生活保障システム」と規定している(小森田 1998: 241 - 6)。管見によれば、上記の規定はハンガリー、チェコなど他の中欧諸国にも、そして広くは旧ソ連・東欧諸国の共産主義時代の福祉レジームの規定としても有効である。共産主義福祉レジームは、普遍的医療・教育サービス供給や相対的に寛大な出産育児給付・休暇制度およびそれと関連する女性の高い就業率などの点で、北欧「社会民主主義」レジームと類似していたといえる。しかし、前者は政治的民主主義制度を欠いていた点で後者と区別される。また、共産主義福祉レジームにおいて医療は無償というのが公式の原則であったが、現実には非公式の支払い(「心づけ」)が広範に存在したことに留意が必要である。

他方で、賃金のみならず年金給付額や各種フリンジ・ベネフィットが「職域」と関連づけられるビスマルク型所得保障の特質を有した点において、共産主義福祉レジームは「保守主義」(大陸欧州型)レジームと類似する性質を有していた(Deacon, Hulse and Stubbs 1997: 91; Deacon 2000: 151 - 2)。ちなみに、中欧諸国についていえば、共産主義化以前の福祉レジームはビスマルク型社会保険制度を基礎とするものであった。しかし、共産主義福祉レジームは(自主労組「連帯」が合法化されたポーランドの一時期を除けば)自律的労働組合を欠いていたため、自律的労働組合と使用者団体の交渉が社会政策形成に大きな影響を持つドイツ、オーストリアなどの保守主義レジームとは

区別される。共産主義福祉レジームは、先進資本主義の福祉レジーム諸類型（エスピン・アンゼルスンの類型化によれば、自由主義、保守主義、社会民主主義の3類型。Esping-Andersen 1990）のいずれにも属さない独自の型であったとみなされるべきであろう。

ところで、資本主義への体制転換過程で生じた事象との関連で重要なのは、政治的民主主義を欠き、社会サービスの質の点でも問題を有していたとはいえ、共産主義福祉レジームが「完全雇用」を（ほぼ）保障するとともに、国民の基本的な生活手段を保障していたということである。旧ソ連・東欧諸国においては、体制転換によって完全雇用は崩壊し、国民の基本的な生活保障も削減された。

（2）ポスト共産主義中欧の社会政策傾向

1989年の政治転換以後、旧東側諸国は資本主義化（市場経済化）に向けた経済システム転換を実施した。以下では、中欧に即してポスト共産主義時代の社会政策（福祉レジーム）の変容過程と傾向を整理して示すことにしたい。

1990年代初め中欧諸国は「転換不況」に直面した。これと関連して、中欧福祉レジームの再編は「転換の社会的コスト」（失業、貧困、生産年齢人口における平均余命短縮など、体制転換に伴う社会的代償）への対応として始まった。すなわち、失業・貧困問題に対処するため、共産主義時代には未整備であった失業給付制度や社会扶助制度が整えられた（1990年代前半）。他方で、医療部門の主要財源を租税から健康保険に切り替える措置が取られた（チェコやハンガリーと比べ、ポーランドの医療改革は遅れ1990年代末に実施された）。また、従来から社会保険制度で運営されていた年金制度において「負担」と「給付」の関係強化が図られた。さらに、1980年代末から1990年代初頭にかけて政府・労働組合・使用者団体による「3者協議制度」が中欧各国で導入された。

上記諸施策によって、1990年代初頭、中欧福祉レジームは（共産主義時代の型から）「欧州型」（なかでも保守主義＝大陸欧州型）福祉レジームに向かうかにみえた。このような中欧福祉レジームの「欧州化」傾向は、中欧諸国の

共産主義化以前の「遺産」、政治転換前後に濃厚であった中欧諸国民の欧州化志向、ILOの支援などによるものであった(ILOは1992年にブダペストに事務所を設置し、旧東側諸国の社会政策に助言を与えてきた)。後に触れるように上記の「欧州化」にEUが直接に寄与したとはいえない。

次いで、ブレトン・ウッズ機関(IMFと世界銀行)からの影響が中欧諸国の経済政策のみならず(主に世界銀行を通じて)社会政策の分野にも浸透するにつれて、中欧福祉レジームは(新)自由主義への傾斜を示すようになる。世界銀行の中欧諸国に対する社会政策面での提言の主な内容は、「公的社会支出抑制」と「民営化を含む年金制度改編」であった。世界銀行はこうした提言の実施を融資条件(「コンディショナリティ」)としながら中欧福祉レジーム変容を迫った。これを受けて、中欧各国で失業給付削減(期間短縮、代替率縮小)、家族手当・育児給付削減(ミーンズ・テスト導入)措置が取られた(公的社会支出抑制)。さらに、1994年に発表した年金制度改革構想(World Bank 1994)をポスト共産主義諸国で実施しようとする世界銀行の強い働きかけの下で、ハンガリー(1998年)とポーランド(1999年)において「部分的民営化」を伴う年金改革が実施された。こうして、中欧(特に、ハンガリー、ポーランドの)福祉レジームは新自由主義的(ないし自由主義型福祉レジームに向かう)傾向を示すことになるのである。

しかし、生活保障を国家に求める共産主義時代の国民意識はポスト共産主義代にも持ち越され(共産主義の遺産)、それは中欧社会政策の急激な新自由主義的傾斜に対する一定の歯止めになっている。例えば、ハンガリーの年金民営化は当初案と比べてより小規模な民営化にとどまることになり、チェコやスロヴェニアでは従来の公的年金制度が現在まで存続している(中東欧年金改革全般については、Fultz 2004)。また、ハンガリー、ポーランドにおける選挙による相つぐ政権交代に福祉削減に対する国民の抗議の意志が反映されているとみてよいであろう。

とはいえ、重要なのは中欧では資本主義化に伴う失業や貧困化など社会問題深刻化への対応がなされてきたものの、「市場原理主義」(新自由主義)的アプローチが経済政策のみならず社会政策においても影響力を増し、福祉へ

の国家の関与が削減される傾向にあるということである。そして、それは中
欧のみならず、広く中東欧諸国でみられる傾向である。

(3) ポスト共産主義中東欧の労働・社会生活動向

多くの中東欧諸国は1990年代半ばに転換不況を脱し、その後成長軌道に
乗っている。中東欧のEU新規加盟諸国の1992～2000年における年平均成長率
は、旧加盟諸国のそれを上回っており（前者は2.44％，後者は2.27％），両者
の間の経済格差は若干ながら縮小傾向にある。しかし、体制転換の「社会的
コスト」は大きく、また社会政策の「新自由主義的傾斜」にも起因して中東欧
諸国とEU旧加盟諸国の間の社会格差は大きい。そして、そのことが拡大EU
が社会的ダンピングの文脈で語られることの背景をなしている。東西欧州間
社会格差と関わるポスト共産主義中東欧の動向を示せば以下の通りである。

① 高失業と低就業

中東欧10カ国（2004年5月にEUに加盟した8カ国と、2007年加盟予定のルー
マニア、ブルガリア）の2000年の平均失業率は13％であり、同年の（旧）EU15
カ国平均8％を上回る。また、生産年齢人口に占める就業者の比重（就業率）
については、中東欧10カ国平均が58.8％，（旧）EU15カ国平均が63.9％であり、
前者は後者を約5％下回る（Vaughan-Whitehead 2003：173）。

② 賃金上昇の遅れ

中東欧諸国の多くは経済回復傾向を示しているものの、上記中東欧10カ国
のうち1998年までに実質賃金が体制転換以前（1989年）の水準に回復したのは
チェコのみであった。その後、2002年にハンガリーが1989年の水準に回復し
ている。（旧）EU15カ国と中東欧諸国の単位労働コストの比率は3対1である
（Vaughan-Whitehead 2003：339）。

③ 長時間労働

多くの中東欧諸国において労働時間は増加する傾向を示している。2000年
の（旧）EU15カ国の週平均労働時間は約37時間であったのに対して、上記中
東欧10カ国にマルタ、キプロスを加えた12カ国の2001年の週平均労働時間は
約44時間である（Vaughan-Whitehead 2003：57）。

④労働(職場)安全・健康維持体制の不備

中東欧諸国においてはEU旧加盟諸国と比べて労働災害が多いなど、労働の安全・健康維持体制の不備が目立つ。EU法に定められた安全・健康維持のために取るべき措置を怠りながら、経営者が労働組合と「取引き」し、被用者に対して「リスク・プレミアム」を与えるなどの事象が見られる。こうした事象の背景にあるのは低賃金水準である。

⑤社会的(労使)対話不足

資本主義への転換から生じる社会的摩擦を緩和するため、前述したように中東欧各国において「3者協議制度」が導入されたが、それは政府主導であり、部門レベルでも企業レベルでも労使協議によって集団協約が成立する例は少ない。企業内部の労働者参加制度も弱体である。そして、そのことが中東欧の労働・社会条件改善が遅れる要因の一つとなっている。また、「欧州労使協議会」に対する中東欧からの労組代表の関与は弱い。

⑥社会支出削減傾向

前述したような世界銀行からの圧力や新自由主義イデオロギーの影響を受けた財政政策(緊縮政策)に起因して、中東欧諸国の公的社会支出は低下傾向にある。中東欧10カ国のうちで、公的社会支出の対GDP比が(旧)EU15カ国平均(27.4%。2000年)に達している国はない(2000年において最も高いのがスロヴェニアで26%、最も低いのがルーマニアで11%。Vaughan-Whitehead 2003: 117)。

⑦貧困と格差増大

中東欧各国で資本主義化に伴い貧困者が急増し、所得格差も増大した。社会扶助制度が導入されたものの、社会的セーフティネットは削減される傾向にある。

以上のように、共産主義崩壊以後の中東欧諸国における体制転換の社会的側面についてみれば、労働・社会生活条件が悪化したといえる(近年、いくつかの国で改善がみられるが)。それは、前述したようにEU東方拡大が、旧加盟国において社会的ダンピングの文脈で語られることの背景をなしている。ところで、東方拡大に至る過程においてEU(および加盟国)は社会的欧州を

めざす見地から中東欧諸国にアプローチしてきたであろうか。次に、この論点を検討する。

3 EU東方拡大の社会的次元：EUの対中東欧スタンス

中東欧諸国のなかで最初にEU加盟申請をしたのはハンガリーであり、1994年4月1日のことであった。数日後、ポーランドがEU加盟申請を行った。さらに、1995年にルーマニア、スロヴァキア、ブルガリア、リトアニア、ラトヴィア、エストニアがこれに続き、1996年にチェコとスロヴェニアもEU加盟の意思を表明した。そして、2004年5月に上記10カ国のうち、ルーマニア、ブルガリアを除く8カ国のEU加盟が実現した。ハンガリーがEU加盟の申請を行ってから(第1段階の)「EU東方拡大」が実現するまでに10年の歳月が流れたことになる。

東方拡大に至るプロセスにおいて、旧西側欧州諸国(EU旧加盟諸国)は「民主主義普及」や「欧州安全保障」確保など政治的・外交的見地と、「市場経済普及」、「貿易・投資市場増大」など経済的(利益確保の)見地から中東欧諸国に働きかけた。他方で、既に述べたように中東欧社会政策・福祉レジームに影響を及ぼしたのは世界銀行やILOなどであり、社会的次元における欧州(EU)の中東欧諸国への関与は強いものではなかった。政治的動機に基づき経済統合を優先するが、共通社会政策は副次的という戦後欧州建設の特質がEU東方拡大過程においても示されたといえる。また、1980年代の南欧への拡大時と比較して、東方拡大に至る過程におけるEUの新規加盟国支援は「控えめ」であった。

以下では、2004年5月の東方拡大に至るプロセスを概観しながら、EU(および旧加盟諸国)の対中東欧スタンスを明らかにしてみたい。

(1) 東方拡大の決定要因として安全保障：東方拡大決定までの経緯

EU(EC)は、共産主義崩壊以後の中東欧諸国(上記10カ国)との間で、1991年から96年かけて順次「欧州協定」(連合：Association)を締結したが、中東欧諸国をEUメンバーとして迎え入れることには慎重であった。1992年9月に中

欧3国(当時のチェコスロヴァキア、ポーランド、ハンガリー)はECに対し、加盟条件を明確にするよう共同要請を行った。欧州協定締結諸国に対してECが加盟基準を明示したのは、1993年6月のコペンハーゲン欧州理事会においてである。加盟基準は次の三つであった(それは、「コペンハーゲン基準」と呼ばれる)。すなわち、①民主主義、法の支配、人権とマイノリティの権利を保障する諸制度の安定性、②機能する市場経済、EC内の厳しい競争と市場圧力に対処できる能力、③加盟国の義務の遂行と政治および経済通貨同盟の受容、である。従来の拡大(第1次から第4次まで)において、EC加盟基準は事実上「政治的民主主義の成熟度」であった。コペンハーゲン基準の新しさは、それに「経済基準」が付加された点にある。それは、EC・EUが第5次拡大において初めて旧共産主義諸国を加盟予定国としたことに起因している。

次いで、1994年のエッセン欧州理事会は中東欧の「加盟前戦略」を打ち出し、通商関係強化のみならず中東欧諸国における「立法の調和」を重視した。そして、後者と関連して、1995年6月の欧州理事会は加盟予定国向けの「白書」を採択した。「白書」は、EU加盟に必要な法的措置(「EU標準」適用のための国内法の整備。それには社会政策関連法規も含まれる——後述)を示すものであった。1996年春、EUはマルタ、キプロスおよび中東欧10カ国(欧州協定締結諸国)に対し、当諸国がEUの法体系に適應するための準備をどの程度整備しているか尋ねるアンケートを送付した。EUの条約、そこから派生する法規、欧州裁判所の下した判決などの総体は「アキ・コムノテール」(以下、「アキ」と略記)と呼ばれる。EU加盟国は国内法を「アキ」に調整することを求められるが、上記の「白書」やアンケートの送付は加盟予定国にもその準備が必要であることを示すものであった。さらに、1997年にEUは東方拡大の観点も取り込み、既加盟国と加盟予定国の双方が取り組むべき課題を示す「アジェンダ2000」を公表し、加盟予定国に対して(一定の過渡期を設けたうえで)国内法を「アキ」に調整するよう求めた。

第5次EU拡大(2004年5月実現)に向けた正式交渉が開始されたのは、1998年のことである。前年のアムステルダムおよびルクセンブルク欧州理事会にお

いて、中東欧10カ国(欧州協定締結諸国)のうち5カ国(ハンガリー、チェコ、ポーランド、エストニア、スロヴェニア)とキプロスが「第一陣」の加盟予定国として選定されており、これら6カ国とEUの間で加盟交渉が開始されたのである。

しかし、ハンガリーの経済学者、パラーンカイによればEUが第5次拡大を「優先すべき戦略」として明確に宣言したのは1999年12月のヘルシンキ欧州理事会においてである。そこでは上記6カ国の他、ルーマニア、ブルガリア、ラトヴィア、リトアニアおよびマルタを加盟予定国に加えることが決定された(Palánkai ed. 2003: 449)。EUは中東欧諸国の加盟によって中東欧地域のエスニック間対立が持ち込まれることを危惧し、1990年代初めから半ばにかけて東方拡大に慎重であったが、1990年代末になってようやく欧州の安定は中東欧諸国の加盟受入れによってのみ可能であるとの認識に至ったというのがパラーンカイの見解である(Palánkai ed. 2003: 447 - 9)。廣田もまた、EU旧加盟諸国が東方拡大を決めた動機のうちで「東の安定」という政治的動機が重要であったとしている(廣田 2005: 74)。旧西側における「戦後欧州建設」が独仏不戦という政治的(安全保障上の)動機から始まったのと同じく、「冷戦後欧州建設(拡大)」においても「欧州の安定」という政治的動機が重要であったことは確かであろう。

(2) 旧EU諸国とポスト共産主義中東欧との経済関係

2004年5月の(第1段階の)東方拡大に至る期間において、EU旧加盟諸国とポスト共産主義中東欧諸国の経済関係の基礎となったのは上記の欧州協定であった。欧州協定は(コペンハーゲン基準と同様に)「政治的対話と協力」を謳い「民主化の意義」を強調するなど政治的側面も有したが、経済面では貿易自由化を目標とし、その点では過去の「連合協定」と同様であった。

欧州協定は、「四つの自由」(財、サービス、労働力、資本の自由移動)のうち、「財」と「資本」に限り「自由移動」に向けた具体的義務を定めた。他方で、「労働力」と「サービス」の自由移動については「長期的目標」とした(「労働力の自由移動」については中東欧およびEU加盟各国の2国間協定に委ねる

とした)。従来から連合協定においては連合対象国に対するEC側の資金援助に関わる義務が規定されていたが、欧州協定が定めたEC(EU)の対中東欧諸国資金援助義務は慎ましいものであった(主な事項は、中東欧の通貨交換性実現のための金融支援)。

パラーンカイは欧州協定実施によって中東欧諸国が得た利益に言及しているが、その主なものは以下の通りである。

① (旧)EU加盟諸国(先進諸国)との貿易関係強化である。欧州協定の実施過程において、中東欧10カ国と(旧)EU加盟諸国の間の貿易は急増した。2002年の中東欧10カ国と(旧)EU加盟諸国の貿易額は1989年の10倍に達した。中東欧10カ国の輸出総額に占める(旧)EU加盟諸国向け輸出の比重は1989年に32～33%であったが、2002年には約67%へと倍増した(輸入総額に占めるEU旧加盟諸国からの輸入の比重は、2002年に64%)。

② 欧州協定は中東欧(協定締結)諸国の国際的信用を高め、当諸国のOECD、NATO加盟条件を整備し、また中東欧への(旧)西側諸国からの外資流入を促した。

③ 欧州協定は中東欧の協定締結諸国の経済近代化に貢献した。特に、(旧)西側諸国からの直接投資が果たした貢献は大きかった。

④ 欧州協定実施過程における(旧)EU加盟諸国と中東欧諸国の貿易関係強化により、(旧)EU加盟諸国にとっての中東欧諸国の経済的意義が増した。1989年当時、EC諸国の貿易総額に占める中東欧10カ国(協定締結諸国)との貿易の比重は、わずか2.7～2.9%であったが、その後(旧)EU加盟諸国の貿易総額に占める対中東欧10カ国貿易の比重は増加し、2000年代初頭には13%となった。EU旧加盟諸国にとって中東欧経済は今や「無視できない存在」となっている。

他方で、パラーンカイは中東欧10カ国(協約締結国)に対するEUの資金援助の規模は小さく、中東欧の経済近代化要請にとって十分なものではなかったとしている。ハンガリーを例にとれば、1990～2000年の期間にPHARE プログラム(1989年7月の先進国サミットでポーランドとハンガリーの民主化支援プログラムとして発足。1990年以後、他の中東欧諸国にも拡大適用された。

プログラムの調整は欧州委員会に委ねられた)により10億エキュ(ECU)の資金援助を受けたものの、それに欧州投資銀行(EIC)と欧州復興開発銀行(EBRD)からの援助を加えても、同国GDPの0.5 %未満にすぎず、ギリシアやポルトガルの援助受入れ総額の10分の1の規模であった。また、廣田の指摘によれば、中東欧のEU新加盟国は2004～2006年の間、毎年国民一人当たり125ユーロの援助を受けることになっているが、それは南欧拡大の場合の約300ユーロよりもはるかに少ない(廣田 2005: 73)。

ところで、パラーンカイはEU旧加盟諸国と中東欧諸国の貿易自由化は前者に有利に展開したと指摘している。すなわち、1992～97年の旧加盟諸国と中東欧10カ国(協定締結諸国)の間の貿易において黒字を計上したのは旧加盟国側であった。1992～97年に旧EU加盟諸国は全体として約760億エキュの貿易黒字を記録したが、黒字の約80%(約640億エキュ)は対中東欧10カ国貿易によるものであった。1998～2001年の期間においても、旧加盟諸国の対中東欧10カ国貿易は黒字であり、黒字額は約720億ユーロに達した(ここで、旧加盟諸国も中東欧10カ国も「総体」としてのそれをさしている。なお、以上の欧州協定をめぐる叙述については、Palánkai ed. 2003: 429 - 42; Palánkai 2004: 352 - 61, 参照)。

以上のように、EU東方拡大に至る期間における(旧)EU加盟諸国と中東欧諸国の間の貿易自由化と貿易関係強化は中東欧諸国よりも(旧)EU諸国側に有利に展開したこと、EUの中東欧諸国への資金援助は乏しかったということに留意すべきである。さらに、EU東方拡大に至る期間のEUと中東欧の関係の態様に関わる次の二つの事項も重要である。

- ① (旧)EU加盟諸国をはじめとする旧西側諸国からの直接投資が中東欧諸国の経済成長、とりわけ輸出の成長に多大な貢献をしたことは事実であるが、中東欧に進出する多国籍企業の主な動機は「低賃金労働力の活用」であり、それとも関連して(旧)EU加盟諸国の企業が高付加価値を生む工程や研究・開発部門を中東欧諸国に移転する例は少ない(Vaughan-Whitehead 2003: 402 - 3)。そのため、中東欧諸国に立地する多国籍企業の国内企業への「スピル・オーバー」効果はそれほど大きくない。また、旧西側諸国

から中東欧への直接投資は首都や旧西側諸国との国境地域に集中しており、中東欧諸国内経済格差の要因となっている。

②EU東方拡大過程において旧加盟国と中東欧の新規加盟国の間に存在する経済的係争点については、旧加盟国の利害を優先する対応がなされる傾向にある。たとえば、EU予算への重圧を緩和するため、中東欧新規加盟国の農家所得に対する直接補償は(旧)EU加盟諸国適用基準の25%から始めるという「移行措置」が取られている(2013年に100%に到達予定)。また、「四つの自由」のうち労働力移動については、ドイツやオーストリアなどが表明した危惧、すなわち中東欧新規加盟諸国から旧加盟諸国への大量労働移民発生(および、それに伴う旧加盟国内雇用問題の深刻化)という危惧に配慮して、EUは旧加盟諸国が新規加盟諸国からの労働力移動について最長7年の「移行期間(移民規制が可能な期間)」を設けることを認めた。そして、現在までのところ、イギリスとアイルランドを除く13の旧EU加盟諸国が中東欧新規加盟国からの労働移民規制措置を取っている(詳しくは、Kvit 2004:310)。

上記のうち、ここで東側からの実際の労働移民についていえば、危惧の強いドイツでも2001年に23万人でありそれほど多くない(岡部 2004:147)。欧州委員会などの予測においても中東欧諸国から旧EU諸国への大量移民の可能性は大きくない(しかし、ドイツ企業 Willy Betz, オーストリア企業 Klalowitz による中東欧出身者の非合法雇用発覚などが旧加盟諸国の対中東欧移民規制実施の背景となった。Vaughan-Whitehead 2003:344-9)。実際のところ東方拡大に伴う「底に向かう競争」(社会的ダンピング)は「人の移動」を通じてよりも、低労働コスト・労働条件を求める旧EU加盟国から新加盟国への「企業移転」を通じて起きる傾向にあるといえよう。

以上みてきたように、(旧)EU諸国と中東欧諸国の経済関係はEU東方拡大に至る過程において強化され、それは後者の経済近代化に貢献したが、両者の経済関係強化からより多くの利益を享受したのは(旧)EU加盟諸国であり、また旧西側諸国の多国籍企業であった。ところで、東方拡大に至る過程におけるEUと中東欧の社会政策面における関係はどうであったであろうか。

(3) EUと中東欧社会政策の関係

前述したように、中東欧10カ国は1994年から1996年にかけてEU加盟申請ないし加盟の意思表示を行ったが、EUと中東欧諸国の間で本格的な加盟交渉が始まったのは、1998年のことである。そして、2000年代初め以降ようやくEU社会政策の影響が中東欧諸国にも浸透していくことになる。とはいえ、中東欧社会政策の特定の領域においては、それ以前の時期からEUの影響がみられた。ハンガリーに即していえば、以下の二つが重要である。

第1は、欧州委員会が調整にあたったPHAREプログラムを通じた影響である。PHAREには、交易面での援助の他に社会政策関連プロジェクトも含まれており、ハンガリーでは1992～94年の期間に(資金援助を伴う)「雇用と社会開発プロジェクト」が実施された。そして、EC(EU)は当プロジェクトを通じて社会的(労使)対話をハンガリーに定着させるよう努めた(Ferge and Juhász 2004: 238)。

第2は、(中東欧)国内法規のアキ・コミュノテールへの適応措置である。前述したように、1995年に欧州委員会はEU加盟を求める中東欧諸国に対し「白書」を示し、そのなかで各国労働・社会関連法規をEU労働・社会法と調和させるよう促した。たとえば、労働法についていえば企業倒産の際の被用者に対する補償の問題がある。ハンガリーは、1994年の立法によってこれに関わる規定を設けたが、後に当規定はEU法に調和するよう改訂された(Ferge and Juhász 2004: 240)。

以上のように、1989年以降のハンガリー社会政策とEU社会政策に若干の関連があるとはいえ、1990年代においてEC(EU)の中東欧社会政策への関与は弱かった(Lendvai 2004 も同様の評価を下している)。既に述べたように、1990年代の早い時期の中東欧福祉レジームの「欧州化」傾向は、EC(EU)の直接的関与によるものではなかった。また、世界銀行からの影響とも関わって進行した中東欧社会政策の新自由主義的傾斜に対してEUから警告が発せられたわけでもなかった。

中東欧の社会政策専門家によれば、むしろ1990年代末にEUは世界銀行に

類似する政策提言を中東欧諸国に対して行っている。その痕跡は中東欧諸国のEU加盟条件整備の進捗状況に関する欧州委員会のモニタリングのなかに残されている。EUは1998年に中東欧5カ国と、1999年には同10カ国と正式の加盟(受入れ)交渉に入った。そして、民主化、市場経済化、アキ・コミュニテールへの調和などに関する中東欧各国の進捗状況を点検評価する「レポート」を1998年以後に刊行した。「レポート」において社会政策関連事項の占める比重は小さいが、そこには中東欧社会政策に対するEUのスタンスが示されている。

リスは1999年のレポートを分析し、そこでは「政治的、経済的基準と同程度には社会的基準が考慮されていない。その結果、社会保護の問題がその経済的側面だけに還元される」傾向が見られると指摘している(Rys 2001:185)。また、1999年と2000年のレポートを分析しながら、フェルゲは中東欧に対するEUの政策スタンスを次のように特徴づけている。

第1に、レポートは(ロマ人など)エスニック・マイノリティ、児童、障害者の権利保障やジェンダー平等を重視し、中東欧諸国においてそれらが保障されていない場合に鋭い批判を行っているが、他方で中東欧諸国で広範にみられる所得格差拡大など「社会的結束」を弱める状況に対するレポートの批判は鈍い。すなわち、レポートにおいて「人権」は重視されているが、「社会権」擁護の立場は弱い。

第2に、レポートは、社会保護水準向上よりもむしろ公的社会支出の「持続可能性」を重視している。そして、緊縮財政を勧める文脈において民営化を含む医療・教育制度改革を奨励している。同様に、世界銀行の影響で実施されたハンガリーやポーランドの年金改革(一部民営化)を支持し、他の諸国がそれに続くよう示唆している。

総じて、レポートの政策スタンスは、民主主義、市民社会を重視する点で「欧州モデル」と合致するが、連帯という価値や社会保護に力点を置いている点で「欧州社会モデル」と乖離しているというのがフェルゲの評価である(Ferge 2001:14-21)。

EUの中東欧諸国に対するモニタリングには、以上のような特徴が見られ

るが、それは中東欧社会政策に対するEUの「直接」の関与を示すものではない。EU社会政策の中東欧への直接の影響が増すのは最近のことである。2000年のニース欧州理事会は「欧州社会政策アジェンダ」を採択するとともに、既加盟国のみならず中東欧の加盟予定国に対しても社会政策領域で「行動計画」を作成するよう求めた。これと関連して中東欧諸国に対するEU社会政策の影響が増すことになるのである。フェルゲとユハーズによれば、ハンガリーにおいても、2002年以降にEU社会政策の具体化が進行している。

2002年にハンガリーはEUから「社会的包摂」をめざす政策の具体化を図るよう要請を受け、2003年12月に(EU)「共同(社会的)包摂メモランダム」に調印した。それを通じて、ハンガリーの「戦後の歴史において、初めて貧困と社会的排除という論点が公的な政治的議論となる」という状況が生まれた(Ferge and Juhász 2004 : 246)。また、2003年には機会均等を取り扱う大臣職が設けられた。さらに、2002年から産業部門レベルの社会的(労使)対話促進に向けたEUからの資金援助(250 万ユーロ)が開始されている(Ferge and Juhász 2004 : 238 - 43)。

みてきたように、1989年の政治転換以後1990年代を通じてハンガリーを含む中欧社会政策・福祉レジームに影響を及ぼした国際機関は、ブレトン・ウッズ機関(とりわけ世界銀行)、次いでILOであり、EUの影響は弱く、その直接的影響が浸透し始めるのは2000年代に入って以降のことである。しかし、EU社会政策の中東欧社会政策への影響は政策内容よりも、むしろ(行動計画作成、機会均等大臣設置など社会政策に関わる)制度・形式面でみられるのが特徴である。

ギランとパリエは、1980年代のEC拡大(南欧への拡大)と2000年代の東方拡大におけるEU(EC)の社会政策傾向の差異を、1980年代のECは社会政策充実(社会的欧州)を志向していたが、東方拡大の時代のEUにおいてそのような志向はそれほど明確ではないという点に求めている(Guillén and Palier 2004 : 206)。シュピオもまた、「欧州基金」(結束基金)が1980年代のEC加盟諸国(南欧諸国)の経済発展を可能にしたのに対して、東方拡大に至る期間において西側が東側に「マーシャル・プラン」(十分な援助のこと——堀林)を実施し

なかったと指摘し、欧州における「連帯の精神の後退」を指摘している(シュピオ 2005:169 - 70)。EU東方拡大が社会的欧州志向の強化と相まって実現したわけではなかったことは、以上の検討から明らかである。

小括——社会的欧州の現状と行方

これまでの叙述の要旨を示せば次のようである。戦後の旧西側欧州建設は、平和実現という強い政治的動機に支えられながら経済統合を中心に進められてきた。そのなかで、政治統合も進展し1993年には経済共同体のほか、共通外交・安全保障政策、司法・内務協力を含む経済的・政治的共同体としての欧州連合(EU)が発足した。欧州建設における社会的次元も緩やかに切り開かれ、1980年代半ば以降にはドロール欧州委員長の下で社会的欧州に向けた取り組みが強められた。他方で、域内市場完成、経済通貨同盟創設(ユーロ導入)など経済統合が急速に進展した1990年代以降において、欧州社会政策は市場親和的(市場原理に抵触しない)傾向を伴った。

共産主義崩壊以後の中東欧諸国は、体制転換を進めつつEU加盟をめざした。この過程で政治経済システムのみならず福祉レジームも変容を遂げた。福祉レジーム再編に影響を及ぼしたのは新自由主義的政策を推奨するブレトン・ウッズ機関(とりわけ世界銀行)であり、EUの政策的関与は乏しかった。中東欧諸国は、1990年代初めの「転換不況」を脱出し、経済回復軌道に入りEU旧加盟諸国との経済格差を僅かとはいえ縮めつつあるが、中東欧諸国と旧加盟諸国との間の社会格差は大きい。EU(旧加盟諸国)は、共産主義崩壊以後の中東欧との経済関係を強化し、最終的には「東側の安定」という政治的動機から1990年代末、東方拡大を決断した。しかし、2004年5月の(第1段階の)東方拡大に至る期間、そして現在においてもEU(旧加盟諸国)の中東欧諸国に対する社会的次元における(政策的および資金的)支援は乏しい。社会的欧州に向かう方向で「拡大欧州」が出現したわけではない。

さて、2005年5月末から6月初めにかけてのフランス、オランダの国民投票で問われた欧州憲法条約は社会的欧州との関連においていかなる性格を有するものであろうか。シュピオはこの条約を分析しながら『労働力』は経済の

要求に適応しなければならないが、通貨価値にその必要はなく、むしろ触れてはならないものとされている」と述べ、欧州憲法条約が「欧州社会モデル」を具現する方向を示していないと指摘している(シュピオ 2005:165)。小林は、欧州憲法条約に「完全雇用」と「社会的市場経済」が掲げられていることに注目している。しかし、その意義は「高水準の雇用」や「自由競争を伴う市場経済の原則」などの語句の多用で打ち消されており、憲法条約がめざす経済社会像は不明瞭であり、そこには欧州の保守勢力と社会民主主義勢力による「妥協」の痕跡がみられるとしている(小林監訳・解題, 細井・村田訳, 2005:382-3)。筆者(堀林)も、憲法条約は「社会的欧州の不足」という現状を打開するには不十分であるとみなしている(なお、憲法条約における経済的欧州と社会的欧州の関連については、Sala 2005:144, 参照)。

戦後欧州建設の過程においては「市場の論理」が優位に立ちつつも、それに対する「社会による制御」の論理が全く働かなかったわけではない。そして、ハーバーマスが述べているように域内市場完成と経済通貨同盟実現により新自由主義が既に目的を達成した現在においては、「『ヨーロッパ型社会モデル』として賞賛されているものを守るには、ヨーロッパにおける市場の進展に政治が追いついて成長していく以外にない」といえよう(ハーバーマス 2005:250。引用文の「政治」を「社会」に置き換えることが可能である——堀林)。社会的ダンピングを抑制するための労働・生活面の欧州最低基準の設定、東方支援、共通社会政策拡充など社会的欧州に向かうために必要な方向は既に明確である。社会的欧州の将来は東西欧州諸国民の「政治的意志」にかかっている(なお、本論文は既刊の堀林, 2005を加筆修正したものである)。

参考文献

- Chapon, Severine and Chantal Euzéby (2002), "Towards a Convergence of European Social Models?", *International Social Security Review*, Vol.55, No.2.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press. (日本語版はG.エスピン・アンゼルセン著, 岡沢憲英・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房, 2001年)。

- Deacon, Bob, Micheller Hulse and Paul Stubbs (1997), *Global Social Policy : International Organizations and the Future of Welfare*, SAGE Publications.
- Deacon, Bob (2000), "Eastern European Welfare States : the Impact of the Politics of Globalisation" *Journal of European Social Policy*, Vol.10, No.2.
- Ferge, Zsusa (2001), "European Integration and the Reform of Social Security in the Accession Countries", *European Journal of Social Quality*, Vol.3, Issue1/2.
- Ferge, Zsusa and Gabor Juhász (2004), "Accession and Social Policy : the Case of Hungary", *Journal of European Social Policy*, Vol.14, No.3.
- Fultz, Elaine (2004), "Pension Reform in the EU Accession Countries : Challenges, Achievements and Pitfalls", *International Social Security Review*, Vol.57, No.2
- Guillén, Ana M. and Bruno Palier (2004), "Introduction : Does European Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States", *Journal of European Social Policy*, Vol.14, No.3
- Heidenreich, Martin (2003) "Regional Inequalities in Enlarged Europe", *Journal of European Social Policy*, Vol.13, No.4.
- Horibayashi, Takumi (2003), "Characteristics of the Central European Welfare System", *The Journal of Social Science*, Vol.55, No.1, University of Tokyo.
- Kvist, Jon (2004), "Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy", *Journal of European Social Policy*, Vol.14, No.3.
- Lendvay, Noemi (2004), "The Weakest Link? EU Accession and Enlargement : Dialoguing EU and Post-Communist Social Policy", *Journal of European Social Policy*, Vol.14, No.3.
- Palánkai, Tibor, ed. (2003), *Economics of European Integration*, Akadémiai Kiadó.
- Palánkai, Tibor (2004), *Economics of Enlarging European Union*, Akadémiai Kiadó.
- Sala Vincent Dela (2005), "European Polity-building : Searching for Legitimacy between Economic and Social Europe", in Sergio Fabbrini (ed.) *Democracy and Federalism in the European Union and United State : Exploring Post-National Governance*, Routledge.
- Taylor-Gooby, Peter (2004), "Introduction : Open Markets versus Welfare Citizenship : Conflicting Approaches to Policy Convergence in Europe", in Taylor-Gooby Peter (ed), *Making a European Welfare State Convergences and Conflicts over European Social Policy*, Blackwell.

Rys, Vladimir (2001), "Transition Countries of Central Europe entering the European Union : Some Social Protection Issues", *International Social Security Review*, Vol.54, No.2-3.

Vaughan-Whitehead, Daniel C (2003), *EU Enlargement versus Social Europe*, Edward Elgar.

Word Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press.

岡伸一(1999)『欧州統合と社会保障：労働者の国際移動と社会保障の調整』ミネルヴァ書房。

岡部みどり(2004)「拡大EUの『人の移動』と戦略的EU出入国管理政策」『日本EU学会年報』第24号。

小川有美(2005)「新しい統治としてのOMC(開放的強調)とヨーロッパ化する政党政治」中村民雄編『EU研究の新地平』ミネルヴァ書房。

小林勝監訳・解題、細井雅夫・村田雅威訳(2005)『欧州憲法条約』御茶の水書房。

小森田秋夫(1998)「ポーランドの社会福祉」『世界の社会福祉：ロシア・ポーランド』旬報社。

コリア、バンジャマン著、廣田功訳(2004)「＜社会的ヨーロッパ＞：基盤、賭け、展望」永岑三千輝・廣田功編著『ヨーロッパ統合の社会史－背景・論理・展望』日本経済評論社

シュピオ、アラン著、橋本一径訳(2005)「否決の解剖学：EU憲法条約に対するフランスの『ノン』」『世界』8月号、岩波書店。

ハーバーマス、ユルゲン著、三島憲一訳(2005)「なぜヨーロッパは憲法を必要とするのか？：フランス・オランダでのEU憲法条約否決によせて」『世界』9月号。

濱口桂一郎(2003)「EUの雇用・社会保障戦略が示唆するもの(上)：総論と雇用戦略」『週刊社会保障』No.2235.

濱口桂一郎(2004)「労働市場の改革」田中友義・久保広正編著『ヨーロッパ経済論』ミネルヴァ書房。

平島健司(2004)『EUは国家を超えられるか：政治統合のゆくえ』岩波書店。

廣田功(2005)「拡大EUの経済的挑戦：経済統合史との関連で」森井裕一編『国際関係の中の拡大EU』信山社。

ブランパン、ロジェ著、小宮文人・濱口桂一郎監訳(2003)『ヨーロッパ労働法』信山社。

星野郁(2003)「欧州の社会モデルの現状と行方」『日本EU学会年報』第23号。

堀林巧(2001)「中欧の社会政策とその国際的文脈：ポスト共産主義社会政策再

論』『金沢大学経済学部論集』第21巻第1号。

堀林巧(2005)「EU東方拡大と社会政策」『金沢大学経済学部論集』第25巻第1号。